

La ética y su vínculo multidisciplinario



Xóchitl A. Arango Morales
Gerardo Tamez González

Coordinadores

Rogelio Guillermo Garza Rivera
Rector

Carmen del Rosario de la Fuente García
Secretaria General

Celso José Garza Acuña
Secretario de Extensión y Cultura

Gerardo Tamez González
Director Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública UANL

Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública
Unidad Mederos, Ave. Praga y Trieste s/n
Col. Residencial Las Torres. C.P. 64930
Monterrey, Nuevo León, México.
Teléfono: +52 (81) 8329.4000
Página web: www.facpoliticas.uanl.mx

Primera edición, 2016

© Universidad Autónoma de Nuevo León
© Xóchitl Amalia Arango Morales
© Gerardo Tamez González

ISBN: 978-607-97056-1-9



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



Reservados todos los derechos conforme a la ley.
Prohibida la reproducción total y parcial de este texto
sin previa autorización por escrito del editor.

Impreso en Monterrey, México
Printed in Monterrey, Mexico

Índice



	Prólogo <i>Daniel del Valle-Inclán Rodríguez-Miñón</i>	7
1	Ética y desarrollo <i>Carlos Gómez Díaz de León</i>	13
2	Ética y política <i>Verónica A. Cuevas Pérez</i> <i>Abraham Hernández Paz</i>	45
3	Ética en el servicio de la Administración Pública <i>Xóchitl A. Arango Morales</i> <i>David Horacio García Waldman</i>	69
4	Ética, transparencia y rendición de cuentas <i>Xóchitl A. Arango Morales</i> <i>Gerardo Tamez González</i>	85
5	La ética de ayer y hoy, como el medio para lograr el bien común en el Estado mexicano <i>Lidia Aguilar Balderas</i> <i>Francisco Sánchez Espinoza</i>	109
6	La equidad como principio ético en la función judicial <i>Rogelio López Sánchez</i>	135

7

La responsabilidad ética de los legisladores

Xóchitl A. Arango Morales

163

8

Ética y grupos minoritarios: algunas reflexiones acerca del Estado y los pueblos indígenas

Claire Wright

Víctor Néstor Aguirre Sotelo

191

9

Medios masivos de comunicación: cuestiones éticas

Moncerrat Arango Morales

Carlos Muñoz Muriel

213

Ética, transparencia y rendición de cuentas



Xóchitl A. Arango Morales¹

Gerardo Tamez González²

Universidad Autónoma de Nuevo León

RESUMEN

La transparencia y la rendición de cuentas son dos condicionantes *sine qua non* de la democracia de un país. Ambos conceptos están íntimamente vinculados a la ética pública como la ciencia que modela las virtudes esperadas en el ámbito de la esfera pública. En el presente capítulo se abordará la importancia que retoma el principio de legalidad en relación a la transparencia y rendición de cuentas, posteriormente se mencionarán cuáles son los tipos de rendición de cuentas, al término se darán algunas reflexiones.

¹ Doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Dra. Arango es docente de tiempo completo, miembro del cuerpo académico de Administración Pública, su línea de investigación es la ética pública.

² Doctorado en Gerencia y Política Educativa, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT, perfil PROMEP. Forma parte del cuerpo académico «Gestión y política educativa». El Dr. Tamez es director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL.

.....► PALABRAS CLAVE ◄.....

Transparencia, rendición de cuentas, gobernanza, ética.

.....► KEYWORDS ◄.....

Transparency, accountability, governance, ethics.

.....► SUMARIO ◄.....

1. Introducción; 2. Ética y los principios de legalidad; 3. Transparencia; 4. Rendición de cuentas; 5. Tipos de rendición de cuentas; 6. Conclusión; 7. Bibliografía.

.....► 1. INTRODUCCIÓN ◄.....

La corrupción es uno de los elementos que más han lastrado los procesos administrativos y las buenas prácticas políticas en el sistema administrativo y la arena política del país, esta debilidad y la ausencia de valores ha generado un descrédito en los servidores y funcionarios así como una falta de cultura organizacional que lleve a los individuos a la práctica de virtudes en el ejercicio de la ética pública.

Debido a las prácticas de corrupción que se generan en los sistemas de gobierno aun con deficiencias en sus sistemas democráticos administrativos, y que como consecuencia de su ineficiencia e ineficacia en el servicio que ofrecen ante la ciudadanía, han generado un *estado paralelo*, por lo que los organismos internacionales se han dado a la tarea de generar instrumentos e implementar marcos de modernización tales como procesos de transparencia y rendición de cuentas, en donde las normas administrativas mantengan un vínculo estrecho con esquemas éticos.

Es evidente que la corrupción perjudica los valores fundamentales de una sociedad, genera un impacto significativo y

negativo en la ética y los valores en la que se sustenta la organización de los individuos en sociedad.

Para Bernardo Kliksberg (2005), el daño mayor que se realiza y probablemente el de mayor impacto es el que se genera en el capital social de una sociedad, también se genera un daño en las instituciones de poder, pero fundamentalmente en los valores de la sociedad así como en el campo de la cultura.

Es por lo anterior que en el presente capítulo, se abordará el tema de transparencia, la importancia de la rendición de cuentas como principio legal de todo orden social, así como los tipos de rendición de cuentas y la relación estrecha que mantienen estos con la ética.

.....● 2. ÉTICA Y LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD ●.....

El comportamiento ético que se espera de los servidores públicos, puede ser estudiado empíricamente, basado en el análisis de los comportamientos. Desde el concepto de la ética primero se analiza desde una aproximación de lo individual y posteriormente desde lo social, ya que desde estos dos ámbitos se puede apreciar el impacto de la actuación u omisión de los servidores públicos.

Ahora bien, los individuos estamos sometidos a prohibiciones que marca la ley. Así, aunque nos suena negativo, las prohibiciones nos ayudan a establecer condiciones mínimas de trato humano y social que nos permitan desarrollarnos.

La racionalidad por un principio de coherencia nos impulsa a que nuestros juicios y acciones morales no sean sólo para mí o para un grupo, sino para todo ser humano, son mandamientos universales, a pesar de la ignorancia, los prejuicios y las malas costumbres acaban siendo justificadas, además de que pueden impulsar a los individuos a actuar mal.

Si se tiene que exigir un plus especial de calidad humana a alguien, es a los servidores y funcionarios públicos; en este marco de ideas, se debe entender que el comportamiento ético es una actitud intransferible, son decisiones de cada individuo, por lo que es necesario establecer marcos normativos y operativos que permitan controlar los comportamientos de los individuos en el servicio público. Dado lo anterior se debe hablar de principios de legalidad.

El cumplimiento de las leyes, se refiere al deber ser, se dan diferentes posturas, al respecto de acuerdo con Espíndola (2009, p. 6), uno somete a la justicia el dominio de la ética, otros dicen que las leyes son producto de la mera voluntad de los ciudadanos, independientemente de cualquier otra consideración moral, sin embargo en la vida práctica los ciudadanos esperan que las leyes sean éticas y beneficiosas para todos.

En todo sistema normativo actúan tres ámbitos, el personal, el social y el legal, de tal forma que aun y cuando un país pueda tener leyes muy buenas, éstas no necesariamente pueden cumplirse o pueden aplicarse mal, debido a la corrupción, opacidad u omisión que se da en algunas sociedades.

Dentro de la tradición Republicana, tal como lo establece Lomnits “siempre se vio a la República como un Estado fundado en la virtud cívica, también se ha reconocido que estas virtudes no deben ser sometidas a la mera persecución de la ganancia. Para la tradición utilitaria, la corrupción presenta un problema porque es en sí misma una prueba de que existen contradicciones en el orden normativo y la realidad, mismos que minan la moralidad utilitaria”, es decir que para la tradición Republicana, esta práctica de la corrupción, si se llega a generalizar, disuelve la República, ya que ésta se sustenta en las virtudes de los ciudadanos (2000, p. 16).

Al respecto de la República, los ciudadanos se cuestionan en relación al cumplimiento de las leyes lo siguiente: ¿Por qué debemos obedecer las leyes del Estado? ¿Por qué son necesarias las leyes? ¿Cuáles son las razones que nos obligan a obedecerlas? Fundamentalmente lo que nos ataña en el ámbito del cumplimiento de los individuos es la obligación moral, la cual responde a un requerimiento interno de su conciencia moral. De tal forma que la posibilidad de no seguir los lineamientos jurídicos que marca la forma de conducta que debieran tener los servidores públicos, podría marcar una forma de debilidad, fragilidad y vulnerabilidad de nuestro sistema democrático, así como nuestro estado de derecho regido por el imperio de la ley.

La búsqueda del orden social a través del desarrollo nos ha obligado a obedecer las leyes y esto a la vez nos remite irremediablemente a las fuentes de la legitimización política del poder.

De acuerdo con Rawls, las leyes deben ser conocidas y expresamente promulgadas, su significado debe ser expuesto de tal forma que cada uno de los individuos tenga conocimiento de cuáles serían los riesgos a los que sería sometido en caso de no cumplir con dicha ley (1971, p. 224).

Definamos qué se entiende por marco legal: la OCDE lo define como un conjunto de normas legales y reglamentarias que establecen las directrices de comportamiento de los funcionarios que imponen estos límites, mediante sistemas de investigación y acusación; el comportamiento del servidor público puede ir de lo ilegal a lo improcedente, sin embargo, la calificación que cada país le asigna a un acto depende de su definición de la conducta indebida y de la tolerancia con que la contemple (1997, p. 64).

Recordemos algunas de las responsabilidades de los servidores públicos en donde el dejar de realizar tareas también es considerado como incumplimiento a las obligaciones de la

función pública, de lo cual se derivan tres responsabilidades: penal, civil y política y administrativa. Respecto a la responsabilidad penal que se prevé en el código Penal Federal, por otro lado, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece un catálogo de obligaciones que sujeta a todos los servidores públicos.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la administración pública en México es la falta de aplicación de las leyes que castiguen cualquier acto de corrupción; entre los factores que reducen la disposición para tomar medidas se encuentran:

- La creencia de que el comportamiento se justifica dadas las circunstancias.
- La actitud de que informar sobre casos de corrupción es inútil, dado que no se puede hacer nada al respecto.
- La creencia de que el comportamiento no era corrupto.
- Un temor a las represalias tanto personales como profesionales.
- Una posición relativamente baja dentro de la organización.
- La percepción de los empleados de su relación con quien incurrió en la corrupción y con el supervisor.
- La preocupación sobre pruebas insuficientes.

www.transparenciamexicana.org.mx

De nada servirá el establecimiento de leyes completas si los poderes públicos no las harán cumplir; sólo se convertirá en un aspecto disuasorio, en la medida en que ésta sea suficiente, efectivamente aplicada y respetada; la eficacia que debe demostrar es fundamental, no nada más en el ámbito del servicio público, sino también entre la ciudadanía en general para conseguir credibilidad.

El derecho y acceso a la información se encuentra declarado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos

Humanos emitida en 1948 por la ONU, ésta establece el derecho de las personas a:

- El derecho a atraerse información. Incluye facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
- El derecho a informar. Incluye las libertades de expresión y de imprenta y, la constitución de sociedades y empresas informativas.
- El derecho a ser informado, que contiene las facultades de recibir información objetiva, oportuna y completa, de carácter universal, es decir, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

Derecho que de igual manera está establecido en el artículo 6 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dice “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

El acceso a la información le permite al ciudadano u organización ejercer acciones con la información que generan los gobernantes para realizar supervisión sobre ellos. Las excepciones de reserva pueden ser porque se compromete la seguridad nacional, la seguridad pública, la estabilidad económica y financiera, la seguridad e integridad de las personas o la defensa nacional. Para que lo anterior se establezca como un ir y venir de información es supremamente importante la participación ciudadana para ejercer una especie de monitoreo de los gobernantes.

Se puede concretar que, para que un gobierno funcione es necesario que los ciudadanos, servidores, funcionarios públicos y gobernantes acaten sus mandatos dentro de un marco de la ética del servicio, y éstos estarán más dispuestos a hacerlo si tienen la certeza de que los actos gubernamentales favorecerán sus intereses, entonces podemos hablar de principios de legalidad.

Debido a la crisis de valores que se está viviendo, se han realizado modificaciones normativas e implementado acciones en países como México para disminuir los altos índices de opacidad y alinearse a los requerimientos que los organismos internacionales establecen como pautas de desarrollo, ejemplo los gobiernos abiertos.

Dentro del esquema de gobierno abierto son diversas las acciones que se han diseñado en contra de la corrupción, estas van desde aumentar los años y monto en sanciones a quien infrinja la ley hasta la multiplicación de contralores que en aras de aminorar la corrupción generan más ineficiencia en las acciones propias del sistema. Dichas acciones han sido encaminadas por organismos internacionales tales como Organización de Naciones Unidas, Transparencia Internacional, Organización de los Estados Americanos, Banco Interamericano para el Desarrollo, entre otros.

Estas acciones que pretenden transformar y erradicar estos antivalores se han convertido incluso en peleas partidistas en donde cada partido se adecua de acuerdo con su conveniencia.

Dado lo anterior, ningún servidor ni funcionario quiere estar bajo la lupa de juicio ni de la autoridad ni de la misma ciudadanía, ya que eso lo llevaría al suicidio político, es por eso que surgen acciones para dejar a la luz la claridad de las acciones que realiza el gobierno.

Dentro de las acciones que se han llevado a cabo está la ley de transparencia y acceso a la información. Siendo la transparencia uno de los elementos fundamentales que servidores y funcionarios públicos, gobernantes, legisladores deben aplicar y promover cuando se encuentren en sus cargos otorgados por la ciudadanía. Dado lo anterior, la Ley Federal de Transparen-

cia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2012, tiene como fin proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

De acuerdo con Naessens (2010) la transparencia es un atributo o cualidad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación. Como podemos ver en la anterior explicación un elemento que está implícito es la comunicación que actúa como vigilancia dentro del vínculo entre servidores y funcionarios públicos y la ciudadanía.

Se debe tener presente que dicha acción ha llevado a los gobiernos a implementar acciones de aprendizaje del proceso de transparencia pero también de desapego de abrirse a que la ciudadanía conozca y participe dentro de este derecho democrático.

Es por ello que es indispensable transparentar y acceder la información a los ciudadanos, lo fundamental de la transparencia es que nos permita modificar conductas que impacten el sistema de forma negativa, es decir, la transparencia debe ser, accesible, oportuna y fácil de interpretar.

Desde otra perspectiva se puede plantear que la transparencia es un instrumento del deber ser del aparato de la administración pública gubernamental, medido desde la perspectiva ética o desde la perspectiva jurídica. La primera se refiere a los actos, fines, principios y medios del ámbito de la actuación de los actores responsables de la ejecución de la administración de gobierno en todos los niveles. Respecto a la perspectiva jurídica, se refiere a la obligatoriedad de proveer información.

De acuerdo con Tornos, Arroyo, Martínez y López (2012, p. 42) la transparencia debe incluir:

- a) Acceso a los documentos
- b) Principio de apertura
- c) Participación ciudadana
- d) Publicidad
- e) Políticas de información activa
- f) Simplificación administrativa
- g) Motivación de los actos administrativos y acceso al expediente
- h) Derecho a ser oído

De acuerdo con los autores antes mencionados el concepto de transparencia queda circunscrito en el acceso a los documentos y las políticas de información activa. El principio de apertura y la participación ciudadana son consecuencia de las políticas de transparencia. La motivación de los actos administrativos y acceso al expediente y el derecho a ser oído son derechos fundamentales. La publicidad y la simplificación administrativa son requisitos del derecho al acceso a documentos e información activa.

De acuerdo con Ferreiro (1999), se dan dos tipos de transparencia: La transparencia activa que consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión del estatal. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que con la periodicidad que la norma le señale, publique toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. La transparencia pasiva que denota la obligación a que debe someterse el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos (p. 8).

Como se puede apreciar la transparencia activa es una forma instrumental que ha implementado el Estado moderno,

en México en materia de transparencia se han llevado a cabo algunas acciones, ejemplo de ello fue precisamente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ha dado recomendaciones para la identificación de información reservada o confidencial por parte de las entidades federales, se han establecido medidas de verificación y promoción para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en la ley. Se han dado informes sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones de la ley, se han llevado a cabo acuerdos de coordinación en los que se promueven el valor de la integridad, la creación de un código de ética, entre otros.

La transparencia se convierte en útil cuando nos permite realizar acciones correctivas sobre el sistema pero fundamentalmente cuando se castiga a los individuos que incumplen con la norma.

En conclusión, la transparencia no es la solución a los problemas, es una variable que coadyuva a aminorar la opacidad y los altos niveles de corrupción, sin embargo, se espera que esta herramienta sea usada por servidores y funcionarios con virtudes y valores éticos que permitan alcanzar los objetivos de la democracia.

Para que un buen gobierno genere gobernanza debe establecer las condiciones que lo lleven a construir una gestión con eficiencia y eficacia. Recordemos que entre más información se transparente en las páginas electrónicas y el ciudadano reciba información que la ley establezca o a solicitud, mayor confiabilidad tendrán las personas en los servidores y funcionarios públicos del país.

El término rendición de cuentas ha retomado gran relevancia en los últimos tiempos como uno de los valores más importantes del Estado de Derecho; sin embargo, el tema ha sido tratado jurídicamente en el ordenamiento mexicano mediante procedimientos, contralorías, informes etc., buscando fincar responsabilidades, las cuales al final del día son muy relativas.

Es pertinente plantear que cuando las autoridades se someten al escrutinio público en las urnas, éstos se ven obligados a informar sobre su desempeño; en México nos dice Fierro, se ha utilizado desde la perspectiva política para salir victoriosos en las urnas (2011, p. 11). Si bien es cierto la falta de una reelección, pone de manifiesto el que los políticos no se sientan comprometidos para informar sobre las acciones que han realizado o dejado de realizar en su cargo público, si a esto le agregamos la movilidad que se tiene de un puesto a otro o también llamado vulgarmente “chapulíneo”, provoca poca continuidad en el cargo, lo que a la vez conlleva a que el seguimiento del funcionario se dificulte, es por ello que el sistema de rendición de cuentas no es del todo eficiente en México.

Sin embargo, la rendición de cuentas ha sido una de las acciones más democráticas del sistema normativo del país ya que obliga a los políticos gobernantes, servidores y funcionarios públicos a informar sobre las decisiones que toman así como a informarlas pero también justificarlas.

Como podemos ver en el párrafo anterior este vínculo entre los gobernantes y los gobernados se transforma en un diálogo crítico con el único objetivo como bien dice Naessens, de reducir la incertidumbre del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio y mantenerlos dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos.

Definamos qué se entiende por rendición de cuentas, John Eckermann citado en Fierro, lo define como “un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican, justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones o recompensas correspondientes” (2011, p. 12). La rendición de cuentas debe necesariamente considerar a la sociedad en su conjunto y sólo así se podrá considerar un sistema de rendición de cuentas.

De acuerdo con Fierro, la rendición de cuentas tiene dos objetivos principales: a) el uso de los recursos públicos; b) el ejercicio de las facultades. Dentro de esta última se encuentra la evaluación legislativa, ésta consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines previstos en una ley, así como el posterior análisis de los efectos producidos; veámoslo desde un enfoque integral, Abando (2008) lo divide en tres sistemas evaluatorios asentando:

- **Sistematicidad.** Nos referimos al estudio integral de una ley, o más propiamente, del conjunto normativo que desarrolla una política pública, mediante una encuesta de efectos empíricos que debe ser ineludiblemente coronada por la extracción de determinadas consecuencias.
- **Continuidad.** Con esta nota queremos enfatizar la permanencia del trabajo evaluatorio, en cuanto que la función legisladora de las cámaras es por definición inagotable.
- **Posterioridad.** Se diferencia la evaluación de instrumentos similares, de lo que pueden surgir confusiones terminológicas, en que su secuencia lógica aparece una vez perfecta la ley y puesta en práctica (61).

Una vez que se ha evaluado y aplicado la ley, como consecuencia se da la efectividad jurídica, la cual consiste en medir el grado en que la ley ha sido aplicada y bajo qué condiciones se aplicó, es decir, el objetivo de medir la efectividad jurídica, monitoreando que la norma se haya aplicado tal y como se planeó.

Abando establece que el sistema parlamentario es uno de los órganos que nunca o casi nunca revisa o reinterpreta metódicamente el resultado de los trabajos que tiene constitucionalmente encomendados, por lo que es fundamental darle seguimiento una vez aprobada la norma; la tarea del parlamentario no termina ahí, es responsabilidad del legislador medir si esta norma está siendo eficiente (2008, p. 65).

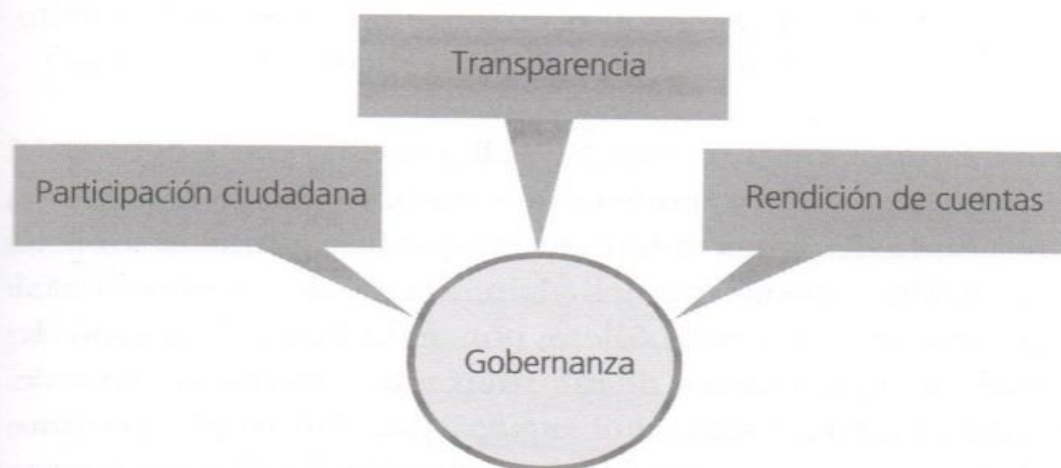
Dentro de la arena política, la responsabilidad de la rendición viene a ser un factor fundamental recién llegado dentro del proceso democrático del país, pero fundamentalmente nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen de sus actos, que actúen de acuerdo con las normas y que se comporten con esquemas éticos.

En México no había una exigencia legal ni ciudadana para que se informara y rindiera cuentas sobre las actividades administrativas; fue hasta el 2003 cuando la situación cambió, cuando el Congreso aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual reglamenta la reforma de 1977 al artículo 6° constitucional en materia de derecho a la información, y que creó el Instituto Federal de Acceso a la Información; la ley señala que la información del gobierno es pública por regla general y sólo puede mantenerse como reservada o confidencial en situaciones excepcionales, también debe poner la información a disposición del público, sin necesidad de que alguien la haya solicitado (Casar, Marvan y Puente, 2010).

Como nos dice Casar, por primera vez desde 1824, el Congreso quedó obligado a poner a disposición pública la información que en el recinto legislativo se genera. Se puede constatar que en materia de desempeño, ha sido deficiente debido a la falta de sanciones.

Ahora bien, un gobierno genera gobernanza con el apoyo de elementos democráticos y participativos de la ciudadanía, la transparencia y la rendición de cuentas coadyuvan a que la gobernanza le permitirá al sistema administrativo ser eficiente y eficaz en su actuación.

Figura 1. Elementos de la gobernanza



Fuente: Tornos, Arroyo, Martínez y López (2012, p. 37).

Una forma de garantizar el buen funcionamiento de la administración del gobierno es institucionalizando una estructura de rendición de cuentas que haga responder a todo servidor público del Estado por sus acciones en su calidad de funcionario. El término rendición de cuentas se emplea en ciencia política para referirse a la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro, sea individual y colectivo, con el objetivo de controlar el ejercicio de poder y sancionar su abuso.

.....► 5. TIPOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS ◄.....

Hablar de rendición de cuentas es hacer referencia al vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía en los regímenes democráticos, esto es, la responsabilidad que deben tener los agentes públicos, lo cual lleva a la creación de

agencias y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de los servidores públicos en las organizaciones.

Cuando se habla de política, se habla de los contrapesos que existen, siendo uno de los más importantes la *accountability* mejor conocida como la rendición de cuentas, como una forma de restringir el poder; hoy en día la rendición se ha vuelto una exigencia en los sistemas democráticos.

Para algunos autores como Schedler (1999), existe diferencia entre *accountability* y rendición de cuentas, siendo la primera un sentido de obligación mientras que la segunda es un acto voluntario. Nos referiremos a la rendición de cuentas, la cual tiene dos dimensiones básicas, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*), por el otro lado, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta en sus funciones públicas (*enforcement*).

Peruzzotti (2008, p. 5) nos dice que no puede haber *accountability* si el actor que demanda *answerability* no tiene la capacidad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a aquellos que han incurrido en comportamientos ilegales y que no tienen en cuenta el interés público, la relación de *accountability* nunca puede ser una relación entre iguales, ésta supone una relación asimétrica entre quien posee la autoridad y el poder para demandar cuentas y el agente que intenta controlarla.

Citando a Peruzzotti (2008, p. 6), este autor sintetiza la rendición de cuentas en tres aspectos:

- a) La rendición de cuentas es externa, supone un acto de control o supervisión por parte de alguien que no es miembro del cuerpo o agencia sujeta a fiscalización.

- b) Toda rendición de cuentas supone una interacción o un intercambio de al menos dos vías. No es suficiente con que haya actores dispuestos a rendir cuentas, la *accountability* requiere de actores dispuestos a exigir cuentas.
- c) La rendición de cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones.

Se ha llegado al consenso, al respecto Casar, Marvan y Puente (2010) nos plantean que existen dos tipos de rendición de cuentas, la vertical y la horizontal, la primera es crucial para la democracia representativa, debido a la exigencia de un proceso electoral justo donde los electores, en el ejercicio libre de su derecho político, sancionan o premian a sus representantes o partidos políticos que los postulan; esto se conoce como rendición de cuentas vertical y supone la condición mínima de la democracia y del gobierno representativo (p. 3).

La llamada rendición de cuentas horizontal es efectiva cuando distintos órganos del Estado actúan simultáneamente para balancear el poder de los otros, cuya legitimidad proviene de distintas fuentes y permite el efectivo ejercicio de los frenos y contrapesos institucionales de control de poder.

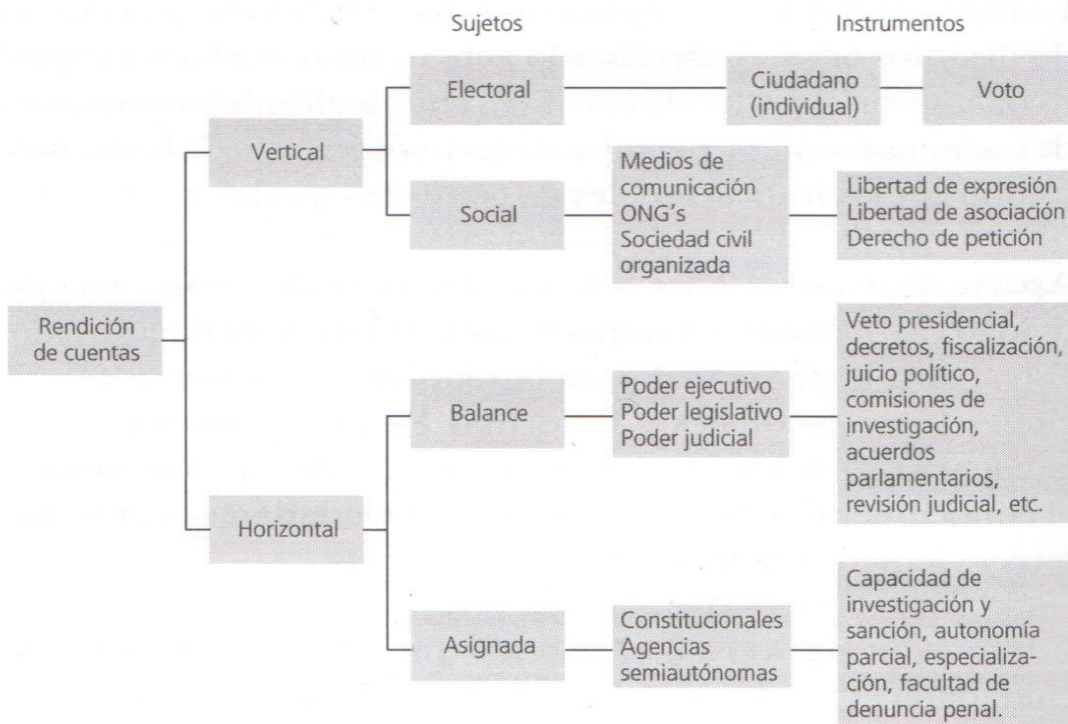
Aparte de *answerability* y *enforcement* se deberá agregar receptividad (*receptiviness*), al respecto Ackerman en el documento Estructura Institucional para la rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras, menciona que la capacidad de los funcionarios oficiales de tener presentes el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos, como un tercer elemento de la rendición de cuentas.

Como se puede ver en el párrafo anterior la participación ciudadana es fundamental para el proceso de la rendición de

cuentas, sin embargo también se deben considerar los efectos que ésta conlleva, y ésta establece dos dimensiones:

La transgresión legal o la corrupción. La primera se refiere al traspaso ilegal de los límites de la autoridad de una institución estatal por parte de otra, mientras que la segunda es cuando los servidores públicos obtienen ventajas ilícitas para sí mismos o para terceros en el ejercicio de su función. De este modo, la rendición de cuentas horizontal puede ser, a su vez, de dos tipos: de balance o asignada. La primera permite que las instituciones balanceen el poder y que alguna de ellas no lo concentre, sea el legislativo o el ejecutivo, mientras que la segunda, es la que crea nuevas instituciones para supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales que fueron creadas para balancear el poder y para enfrentar riesgos específicos de transgresión o corrupción (Casar, Marvan y Puente 2010, p. 7).

Figura 2. Tipos de rendición de cuentas, instrumentos y sujetos



Fuente: Casar, Marvan y Puente, 2010, p. 7.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la rendición de cuentas para que pueda surtir efecto requiere que esta sea asignada, es decir, que implique una sanción que limite la práctica de antivalores fuera de lo que las normatividades establecen.

La rendición de cuentas implica tres mecanismos diferentes pero interrelacionados, de control de poder, nos dice López y Haddou (2007, p. 107):

- La obligación de ejercerlo de manera transparente,
- la obligación de justificar los actos derivados de su ejercicio; y
- sujetar a quienes lo ejercen a una gama de posibles sanciones.

Estos mecanismos como información, justificación y sanción crean en su conjunto un concepto multidimensional que incorpora una variedad considerable de formas e instituciones.

Es aquí en donde el ciudadano debe tomar parte dejando el rol tradicional de pasividad, para tomar un rol más participativo no únicamente con derechos sino también con obligaciones, es decir, un ciudadano que monitoree al gobernante en su cumplimiento de responsabilidades, así como que exija que el servidor y funcionario rinda cuentas de sus acciones y decisiones en el marco de la normatividad jurídica que lo rijan.

La rendición de cuentas no es la única vía para mantener la legitimidad de quien se encuentre en el poder, también es importante que otros órganos, ya sea internos o externos, evalúen el desempeño de los servidores, funcionarios públicos y políticos. Es a través de la evaluación como se irá construyendo lo que los especialistas llaman la reputación positiva, la evaluación ayuda a legitimar, así como también ayuda a que ésta se convierta en un proceso que le ayude a las instituciones a mejorar el servicio en beneficio de la comunidad.

La transparencia es un instrumento que le permite a la ciudadanía abrir las puertas del Estado y avanzar por el sendero de la democracia.

Podemos concluir que la transparencia y rendición de cuentas de manera conjunta con el comportamiento ético de los servidores y funcionarios públicos son condiciones *sine qua non* de la democracia de un país.

Evidenciar de manera clara, exponer al escrutinio público las actividades de los gobernantes, conlleva a que se esmeren en transparentar información, eliminar expresiones de ineficiencia, y se elimine la opacidad para aumentar el desempeño de la función y gestión pública.

Una medida para aumentar la baja o nula credibilidad de los ciudadanos hacia los servidores, funcionarios públicos, gobernantes en general es eliminando la opacidad y transparentando todas y cada una de sus acciones, dicha acción es una consecuencia del acceso a la información y ésta a la vez fortalece el sistema democrático del país y refuerza el estado de derecho.

- Abando, J. O. (2008). Evaluación legislativa y parlamento. Año VI, número 15. Diciembre de 2008. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/DEE7CBE2D77148B7052578CE0068DFB8/\\$FILE/05-Evaluacion_legislativa_Parlamento.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/DEE7CBE2D77148B7052578CE0068DFB8/$FILE/05-Evaluacion_legislativa_Parlamento.pdf)
- Ackerman, J. M. Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 9. Recuperado en septiembre 6, 2010 de: <http://siare.clad.org/fulltext/2129400.pdf>
- Casar, Ma. A., Marván, I. y Puente, K. (2010). La rendición de cuentas y el poder legislativo. CIDE. Núm. 241. Recuperado en octubre 20, 2010 de: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20241.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Última reforma publicada en el DOF 29-07-2014*. Recuperado de: <http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Articulos%20que%20aplican%20de%20la%20CPEUM.pdf>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Espíndola, J. L. (2009). *Ética ciudadana. Fundamentos*. México: Editorial Porrúa.
- Ferreiro, Y. A. (1999). Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. 9th *International Anti-Corruption Conference*. Durban, South África. Recuperado en marzo 24 de 2014 de: http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/dlws3_aferreiro.pdf
- Fierro, F. A. E. (2011). Visión general de la rendición de cuentas. De autoridades electas en el ordenamiento jurídico mexicano. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado en junio 2011 de: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/19_vision.pdf
- Kliksberg, B. (2005). El papel que pueden desempeñar la cultura y los valores éticos en la lucha por la transparencia. Seminario Internacional “Hacia una cultura de la transparencia”. Guatemala. Recuperado en febrero 2014 de: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Valores%20eticos%20y%20transparencia.pdf>
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. [en línea]. Recuperado en mayo 4, 2010 de: www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/260.pdf

- Ley Federal para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas. Recuperado en mayo 3, 2010 de: <http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmptrvs/iniciativas/Inic/572/2.htm>
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Recuperado en marzo 18, 2014 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma publicada DOF 05-03-2009. Recuperado en junio 14, 2010 de: www.diputados.gob.mx
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Última reforma D.O.F. 28 de febrero de 2011. Recuperado en abril 19, 2010 de: www.hcnl.gob.mx
- Lomnitz, C. (2000). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Editoriales, CIESAS, Porrúa.
- López, A. S. y Haddou, R. A. (2007). Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. Gestión y Política Pública. Volumen XVI. Recuperado en julio 20, 2010 de: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.I_1ersem/Sergio_Lopez_Ayllon_y_Ali_Haddou_Ruiz.pdf
- Naessens, H. (2010). Ética pública y transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Recuperado en febrero 2014 de: http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/PDF/AT15_Naessens.pdf
- OCDE. (1997). *La ética en el servicio público*. Ministerio de Administración Pública. Madrid: Secretaría General Técnica, Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado.
- Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Argentina. Recuperado en febrero 25, 2010 de: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendicic3b3n-de-cuentas.pdf>
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. Barcelona: Ariel.

- Schedler, A. (1999). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuaderno de transparencia 03. IFAI. Recuperado en marzo 4, 2010 de: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>
- Transparencia Mexicana*. (2000). Recuperado en mayo 12, 2010 de: www.transparenciamexicana.org.mx
- Tornos, M. J., Arroyo, D. A., Martínez, M. M. y López, P. J. (2012). Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. URBAL. Recuperado de: <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52249.pdf>